

University of Groningen

Prestatiebeoordeling in overheidsorganisaties

ter Bogt, Henk

Published in:
Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2002

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
ter Bogt, H. (2002). Prestatiebeoordeling in overheidsorganisaties. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 76(10), 455-467.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Prestatiebeoordeling in overheidsorganisaties

Henk ter Bogt

SAMENVATTING In dit artikel komt de prestatiebeoordeling door politieke bestuurders aan de orde. De aandacht gaat met name uit naar de prestatieaspecten die wethouders benadrukken bij de beoordeling van gemeentelijke topambtenaren. De grotere nadruk die veel Nederlandse gemeenten leggen op outputs, komt niet sterk tot uiting bij de beoordeling van de ambtelijke managers, zo valt te concluderen uit een enquête onder 262 wethouders. Veel wethouders vinden een resultaatgerichte en 'zakelijke' werkwijze en houding van de managers wel belangrijk. Zij baseren hun oordeel daarover echter niet in de eerste plaats op cijfers over prestaties en producten in planning- en control-documenten, maar veeleer op een breed scala aan functionerings- en prestatieaspecten, waarbij persoonlijke 'indrukken' een rol kunnen spelen.

1 Inleiding

Aandacht voor de prestaties van organisaties gaat in de bedrijfseconomie veelal gepaard met de meting en beoordeling van de prestaties van organisatieonderdelen en de managers ervan (zie bijvoorbeeld Emmanuel et al., 1991, pp. 251-258; Simons, 2000, pp. 230-245; Drury, 2000, pp. 597-603). In de afgelopen jaren hebben veel Nederlandse overheidsorganisaties zich gericht op een meer zakelijke, op concrete afspraken over prestaties gebaseerde sturing van de organisatie. Er kwam meer aandacht voor de te realiseren 'producten' en daarmee nauw verwante presta-

ties, zoals activiteiten die rechtstreeks verbonden zijn met bepaalde producten. Vooral gemeenten zijn al langere tijd actief op dit gebied. In toenemende mate werden in de planning- en controldocumenten, zoals begroting en jaarrekening, naast financiële gegevens over budgetten, ook gegevens vermeld over de te realiseren activiteiten en producten. Met de introductie van dergelijke prestatiebegrotingen is bij de sturing van de gemeentelijke organisatie het accent formeel verschoven van de inputs (middelen) naar de outputs (producten en daarmee verwante prestaties). Inmiddels neemt ook de aandacht voor de uiteindelijke effecten (outcomes) van de activiteiten en producten toe.

In dit artikel komt het hoogste niveau van prestatiebeoordeling binnen overheidsorganisaties aan de orde, te weten de beoordeling van de prestaties van ambtelijke topmanagers door politieke bestuurders. Met name gaat de aandacht uit naar de prestatiebeoordeling van topambtenaren in gemeenten door wethouders. Hierbij komen vooral de criteria aan de orde waarop wethouders bij de prestatiebeoordeling de nadruk leggen. Er wordt ingegaan op het algemene beeld dat voor de wethouders naar voren komt uit de enquête en niet zozeer op eventuele verschillen tussen subgroepen van wethouders¹. Het in dit artikel geschetste beeld is grotendeels gebaseerd op een in 2000 onder Nederlandse wethouders gehouden enquête.

Het onderzoek waarvan in dit artikel verslag wordt gedaan, sluit aan bij onderzoek naar informatiegebruik door wethouders (Ter Bogt, 2001) en met name bij case-onderzoek en interviews die in een voorgaand stadium van onderzoek werden gehouden met wethouders in drie grote gemeenten (Ter Bogt, 1999; 2001a). Uit het beperkte aantal interviews dat destijds plaatsvond, kwam het beeld op dat de betrokken wethouders veelal een breed scala aan prestatieaspecten in de beschouwing betrokken. Op basis hiervan werd de faciliterende stijl van prestatiebeoordeling geschetst.

Dr. H. J. ter Bogt is universitair hoofddocent management accounting aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. De auteur dankt Prof. Dr. G. J. van Helden voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Bij de prestatiebeoordeling ging het volgens de wethouders dikwijls niet alleen om concrete en kwantitatief meetbare outputs, maar ook om bijvoorbeeld de werkwijzen en houding van de manager en de indruk die de wethouder hiervan had.

Door met behulp van een vragenlijst verder onderzoek te doen, kon een veel grotere groep wethouders in de beschouwing worden betrokken. Ondanks de beperkingen die zijn verbonden aan het werken met een schriftelijke enquête, kan dit een algemene indruk opleveren van de accenten die Nederlandse wethouders leggen bij de prestatiebeoordeling van ambtelijke topmanagers. Dit kan een nader beeld geven van de steun die de praktijk geeft aan de eerder op basis van case-onderzoek ontwikkelde faciliterende stijl. Daarnaast kan de enquête inzicht geven in de mate waarin politieke bestuurders 'sturen op outputs' en 'objectieve', kwantitatieve informatie uit het accountingsysteem betrekken bij de prestatiebeoordeling.

In paragraaf 2 van dit artikel komt enige literatuur op het gebied van de management control van organisaties aan de orde. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de rol van prestatiemeting en -beoordeling bij de control. Daarbij worden enkele stijlen van prestatiebeoordeling in de overheidssector gepresenteerd, die eerder werden ontwikkeld op basis van de zogenaamde Hopwood-stijlen voor de profit-sector. Na een introductie van het praktijkonderzoek in paragraaf 4, volgt in paragraaf 5 de presentatie van de uitkomsten van de enquête onder wethouders. Daarbij wordt ook nagegaan hoe de praktijkgegevens zich verhouden tot de in paragraaf 3 gepresenteerde stijlen van prestatiebeoordeling in de overheidssector. Tot slot volgen in paragraaf 6 een korte samenvatting en enkele conclusies.

2 Outputinformatie en control van overheidsorganisaties

De sturing en beheersing – de management control – van Nederlandse overheidsorganisaties onderging de laatste jaren diverse veranderingen. Zo hebben veel gemeenten vanaf 1990 en soms al eerder, hun organisatiestructuur gewijzigd. De ambtelijke organisatie werd opgesplitst in min of meer zelfstandige eenheden. In samenhang daarmee werden tussen het politieke bestuur en de ambtelijke organisatie dikwijls afspraken gemaakt over de door organisatie-eenheden te realiseren prestaties, bijvoorbeeld via contractmanagement. In Nederland werd deze ontwikkeling, die aansluit bij wat internationaal wordt aangeduid als New Public Management, onder meer gestimuleerd

door het project Beleids- en Beheers Instrumentarium (BBI), waaraan gemeenten en provincies op vrijwillige basis konden deelnemen.

In het verlengde hiervan groeide in verscheidene gemeenten de aandacht voor outputs en een meer op bedrijfseconomische principes gebaseerde sturing. Tot dan toe waren de begrotingsprocessen hoofdzakelijk gericht op de politiek wenselijk geachte verdeling van middelen over de diverse taakvelden. De sturing van de organisatie concentreerde zich sterk op het opstellen en naleven van regels en procedurevoorschriften. Bij de begrotingsuitvoering beperkte de aandacht zich vaak tot de rechtmatigheid van uitgaven (Groot en Van Helden, 1999, p. 220).

De grotere aandacht die gemeenten – in elk geval formeel – kregen voor de outputs, betekent een verbreding en accentverschuiving in de sturing. Deze verschuiving behelst een verminderde aandacht voor de beheersing van processen en handelingen van ambtenaren ('action controls') en meer aandacht voor de resultaten van hun werkzaamheden ('results controls').

Overigens mag worden betwijfeld of steeds werd voldaan aan de voorwaarden voor een zinvol en verantwoord gebruik van resultaatsturing. Voor een zinvol gebruik van results controls moet de leiding weten welke resultaten gewenst zijn om de uiteindelijke doelen (outcomes) te bereiken en moeten de resultaten meetbaar zijn (Merchant, 1982, pp. 49-50; Hofstede, 1981, p. 196). De mate waarin daaraan is voldaan, kan voor de verschillende beleidsterreinen bij de overheid sterk variëren (zie ook Anthony en Young, 1994, pp. 10-11 en 52-55; Bordewijk en Klaassen, 2000, pp. 93-96; Boston, 2000, pp. 25-42). De overheid verricht relatief veel activiteiten waarvan de output moeilijk is te meten (Mintzberg, 1996, pp. 79-80; Otto, 2000, pp. 125-126; Ter Bogt, 2002, pp. 117). In dit verband kan worden opgemerkt dat bij veel bedrijven recentelijk de aandacht voor procesindicatoren is toegenomen (Kaplan en Norton, 1992; Simons, 2000, pp. 192-219)³.

Overigens zijn de effecten van BBI in Nederland en New Public Management elders, veelal niet helder. Wel is gebleken dat de outputgerichtheid van planning- en controldocumenten bij Nederlandse gemeenten in allerlei gevallen nog te wensen overlaat. Verder is het gebruik van de beschikbare prestatiegegevens, bijvoorbeeld door politieke bestuurders, dikwijls nog vrij beperkt (Van Helden, 1998; Ter Bogt, 1999; Bordewijk en Klaassen, 2000). In andere landen zijn soms soortgelijke ervaringen opgedaan (zie ook Perrin, 1998, 1999; Gregory, 2000; Olson et al., 1998, 2001; Pallot, 2001).

3 Control en prestatiebeoordeling

Tot nu toe is het gebruik van de in planning- en controldocumenten beschikbare outputinformatie misschien beperkt. Wethouders kunnen echter wel in algemene zin geïnteresseerd zijn in een zakelijker en meer op prestaties gerichte cultuur in en control van hun organisatie, al was het maar om te voldoen aan verwachtingen die hieromtrent leven in de 'buitenwereld' (Staw, 1990, p. 79; Weick, 1977, pp. 277-290; Lapsley, 1999, pp. 203-206). In de praktijk van Nederlandse overheids- en non-profitorganisaties is bijvoorbeeld sinds circa 1990 de aandacht voor de kwaliteit van de medewerkers, competentie management en beoordelings- en functioneringsgesprekken met ambtenaren fors vergroot (zie ook Kuijs, 1996, p. 16; Punt, 1996, pp. 27-29; Vlaming, 1998, p. 28; Eisenburger, 2000, pp. 35-36, Ministerie van VWS, 2001). Bij die meer zakelijke control baseren wethouders zich misschien niet altijd op concrete en 'objectieve' gegevens, evenmin als dat het geval is bij topmanagers in bedrijven (Mintzberg, 1972, pp. 94-96; 1980, pp. 148-149; Bartlett en Ghoshal, 1995, pp. 139-141; Donabedian et al., 1998, pp. 372-377). Ze kunnen bij de control van de organisatie en de prestatiebeoordeling van managers ook gebruikmaken van informatie over ontwikkelingen en prestaties die zij hebben verkregen via bijvoorbeeld eigen indrukken en gesprekken met andere ambtenaren, of uit signalen van burgers en bedrijven (zie ook Ter Bogt, 2001, pp. 529-530). Een 'zakelijke en initiatiefrijke houding' van de manager kan bijvoorbeeld van belang worden geacht.

In het verleden, toen Nederlandse overheidsorganisaties vrijwel uitsluitend gegevens over inputs registreerden en jaarrekeningen veelal met grote vertraging verschenen, kon de prestatiebeoordeling van ambtenaren nauwelijks plaatsvinden op basis van outputs. In het algemeen was er weinig structurele aandacht voor het functioneren en de prestaties van ambtenaren. De vraag is in hoeverre de formeel nagestreefde verzakelijking van de sturing en het grotere accent op outputs van overheidsorganisaties, ook blijkt bij de prestatiebeoordeling van ambtenaren. In dit artikel gaat het dan in het bijzonder om de vraag of er sprake is van systematische aandacht voor het functioneren en de prestaties van gemeentelijke topambtenaren en om de accenten die wethouders leggen bij de beoordeling van deze managers. Deze accenten worden gezien als een aanwijzing voor de beoordelingsstijl die de wethouders hanteren³.

Hopwood (1972, 1972a) heeft voor de profitsector enkele prestatiebeoordelingsstijlen ontwikkeld. In een

eerder artikel gaf ik op basis van een interpretatie van de in elk van de Hopwood-stijlen benadrukte prestaties, een aanzet voor een meer op de overheid gerichte invulling van de stijlen (Ter Bogt, 1999, pp. 673-674; zie ook 2002a)⁴. Daarnaast werd, in aanvulling op de drie op basis van Hopwood ontwikkelde 'basisstijlen', op grond van de interviews met wethouders een vierde stijl toegevoegd, de faciliterende stijl.

Onderstaand volgt een schets van de prestatieaspecten waarop elk van de vier beoordelingsstijlen in de overheidssector zich richt. Mede op basis van het eerdere onderzoek, geef ik daarbij tevens aan op welke van de in bijlage 1 genoemde beoordelingscriteria wethouders in elke stijl naar verwachting de grootste nadruk leggen (dus van de accenten die zij leggen als zij een bepaalde stijl hanteren). Daarmee is overigens niet gezegd dat de wethouders deze criteria werkelijk stringent hanteren bij de beoordeling van de prestaties van managers.

Beoordelingsstijlen in de overheidssector

Bij de *budgetgestuurde* stijl van prestatiebeoordeling gaat de aandacht hoofdzakelijk uit naar de vraag of (de afdeling van) een ambtelijk leidinggevende heeft voldaan aan de kwantitatief geformuleerde budgetten en vooral de tevoren afgesproken prestaties (outputdoelen) voor de korte termijn (bijvoorbeeld een jaar). De kwantitatieve outputafspraken zijn dus niet puur financieel, maar multidimensionaal van aard. Het gaat om financiële en outputgegevens in brede zin, zoals informatie over geldbedragen, kostprijzen, aantallen, hoeveelheden en kwaliteit.

Gezien deze definiëring van de budgetgestuurde stijl, wordt hier verondersteld dat wethouders die deze stijl hanteren bij de prestatiebeoordeling vooral de nadruk leggen op criteria die betrekking hebben op kwantitatief meetbare prestaties op de korte termijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om realisatie van de in de begroting vermelde prestaties en werken binnen de financiële budgetten. Al is een criterium als efficiëntie misschien meer gericht op vergelijking met andere organisaties en/of de ontwikkeling op langere termijn, het zou in de budgetgestuurde stijl ook een rol kunnen spelen⁵. Er zal weinig aandacht zijn voor criteria als goede contacten met de gemeenteraad en ondergeschikten, vroegtijdig voorzien van nieuwe ontwikkelingen en tonen van initiatief.

In de *effectbewuste* stijl van prestatiebeoordeling spelen kwantitatieve output- en accountinggegevens (zoals gegevens over budgetten, kostprijzen, producten en andere prestaties die geacht worden bij te dragen aan de gewenste effecten) een belangrijke rol⁶.

Maar de beperkingen van dergelijke gegevens worden ingezien. Uiteindelijk gaat het in deze stijl vooral om de mate waarin de manager bijdraagt aan de effect-maximalisatie (of kostenminimalisatie) en het goede functioneren van de organisatie op de langere termijn (Ter Bogt, 1999, p. 673). Behalve aan kwantitatieve outputgegevens, schenkt de bestuurder dan ook eveneens aandacht aan kwalitatieve informatie en gegevens over externe ontwikkelingen en soms ook aan subjectieve factoren. Al spelen accountinggegevens in deze stijl een vrij grote rol bij de prestatiebeoordeling, tot op zekere hoogte wordt allerlei andere informatie dus ook in de beschouwing betrokken.

Gezien deze omschrijving zouden wethouders die de effectbewuste stijl hanteren een sterke nadruk kunnen leggen op criteria als resultaatgerichtheid, realisatie van in de begroting vermelde prestaties en kostenbewustzijn. Daarnaast zou gewicht kunnen worden toegekend aan het stimuleren tot snel en flexibel werken en het tonen van initiatief. Er is waarschijnlijk geen sprake van aspecten die uitgesproken weinig aandacht krijgen.

De *impliciete* stijl van prestatiebeoordeling is een 'restcategorie', waarbij financiële en outputgegevens een ondergeschikte rol spelen, of soms zelfs nauwelijks formele prestatiebeoordeling plaatsvindt. Deze stijl kan bijvoorbeeld inhouden dat de prestaties van een ambtelijk leidinggevende alleen ter sprake komen als de bestuurder er erg ontevreden over is. De stijl betekent in het algemeen dat de aandacht uitgaat naar variërende, vrij subjectieve en kwalitatieve aspecten en nauwelijks naar de feitelijke prestaties van de ambtelijke leidinggevende.

Voor deze stijl is het moeilijk in algemene zin aan te geven op welke criteria de nadruk ligt. Variatie in criteria, ook bij dezelfde persoon in de loop der tijd, kan een kenmerk zijn van deze stijl. Gezien de aandacht voor goede verhoudingen en contacten, mag worden verwacht dat er in elk geval nadruk zal liggen op de criteria 'goede contacten met mij' en 'goede contacten met ondergeschikten', terwijl er weinig aandacht is voor een criterium als kostenbewustzijn.

De *faciliterende* ('operations-conscious') stijl, die is toegevoegd aan de op Hopwood geïnspireerde stijlen, is op basis van het case-onderzoek omschreven als een stijl waarin het sterk gaat om de mate waarin de manager 'faciliterend' optreedt voor de wethouder. Deze stijl richt zich niet alleen op concrete outputs (en kwantitatieve accountinginformatie daarover), maar vooral op andere 'prestaties' waaraan de wethouders grote waarde toekennen, zoals de houding en werkwijzes van de manager. Bij 'faciliterend' gaat het erom in welke mate de manager de organisatie goed

laat functioneren en datgene doet waardoor de wethouder op de korte en langere termijn goed kan functioneren (zie Ter Bogt, 1999, p. 680). In deze stijl is er veel aandacht voor het proces, terwijl de aandacht voor de outputs relatief bescheiden is.

Deze stijl van prestatiebeoordeling richt zich op een vrij breed scala aan prestatieaspecten. Zo is er enige aandacht voor kwantitatieve budgetten en outputgegevens (incl. 'resultaatgerichtheid'). Daarnaast is er veel aandacht voor de activiteiten van de manager en de mate waarin hij volgens de politieke bestuurder de organisatie nu en in de toekomst goed doet functioneren (waarbij het gaat om bijvoorbeeld zijn bijdrage aan een goed verloop van werkprocessen en meer in het algemeen een goede interne organisatie van de eenheid waarvoor hij verantwoordelijk is, goed gevoel voor nieuwe ontwikkelingen en het tonen van initiatief). Het idee hierachter is dat volgens de betrokken politieke bestuurder goed functionerende afdelingen sterk bijdragen aan het nu en in de toekomst realiseren van de gewenste prestaties. Verder is er in deze stijl nadrukkelijk aandacht voor de wijze waarop een manager allerlei kortetermijnproblemen oplost – zodat de bestuurder hiervan geen 'hinder' ondervindt – en voor de wijze waarop hij omgaat met persoonlijk oordelen en wensen van de bestuurder(s).

In de faciliterende stijl ligt naar verwachting dus veel nadruk op uiteenlopende criteria als interne organisatie van de dienst, tonen van initiatief, vroegtijdig voorzien van nieuwe ontwikkelingen, resultaatgerichtheid, coöperatieve houding en het aanvoelen van wat de politicus wil. Daarnaast kan er een zekere aandacht zijn voor bijvoorbeeld het werken binnen de financiële budgetten, omdat overschrijding ervan de bestuurder problemen kan bezorgen.

In het eerder verschenen artikel werd aangegeven dat de accentverschuiving bij de sturing van gemeenten van inputs naar outputs, zou kunnen betekenen dat bij de prestatiebeoordeling het accent verschoof van een impliciete naar een effectbewuste of budgetgestuurde stijl (Ter Bogt, 1999, p. 674). Tijdens de interviews die in 1999 werden gehouden met zeven wethouders in drie grote Nederlandse gemeenten, te weten Den Haag, Groningen en Leeuwarden, bleek daar echter weinig van. Daarom werd de faciliterende stijl toegevoegd aan de drie op Hopwood gebaseerde beoordelingsstijlen voor de overheidssector. De kenmerken van deze brede beoordelingsstijl zijn bepaald aan de hand van de criteria die de geïnterviewde wethouders van het grootste belang achtten bij de prestatiebeoordeling van ambtelijke topmanagers. Het survey-onderzoek kan een beeld geven van de mate waarin de meningen van een grote groep wethouders

steun geven aan de voorgaand gegeven omschrijving van de faciliterende stijl, of aan de drie op basis van Hopwood ontwikkelde stijlen.

4 Opzet van het praktijkonderzoek

In het jaar 2000 werd aan wethouders in Nederlandse gemeenten met 20.000 of meer inwoners een beknopte lijst toegezonden met onder meer vragen over het gebruik dat zij maken van prestatie-informatie in planning- en controldocumenten, het houden van functioneringsgesprekken binnen gemeenten en de criteria die zij hanteren bij de beoordeling van hooggeplaatste ambtelijke leidinggevendens. De verzonden vragenlijst was, behalve op de literatuur, mede gebaseerd op de eerder gehouden interviews met wethouders (Ter Bogt, 1999). Zo kon een beeld worden verkregen van de meningen van een grote groep wethouders dat, al was het qua diepgang beperkt, algemener en representatiever was dan dat uit de interviews (zie Ter Bogt, 2001, voor de rapportage over informatiebronnen die wethouders raadplegen). De genummerde vragenlijsten werden toegezonden aan 698 wethouders van Nederlandse gemeenten met 20.000 of meer inwoners. De namen van de wethouders werden ontleend aan de *Gids Gemeentebesturen 2000* van de VNG (VNG, 2000). De Gids bevat ook gegevens over bijvoorbeeld het inwonertal van gemeenten en de politieke partij van wethouders. Nederland telde per 1 januari 1999 520 gemeenten, waarvan 206 met 20.000 of meer inwoners. De 314 gemeenten met minder dan 20.000 inwoners bleven buiten de enquête⁷. Omdat de 108 kleinere gemeenten met tussen de 20.000 en 35.000 inwoners qua organisatiegrootte en taken een relatief homogene groep vormen, werden ze niet allemaal in de enquête opgenomen. Alle wethouders van 67 van deze kleinere gemeenten, die gespreid over het land werden geselecteerd, ontvingen een vragenformulier. Verder werden alle wethouders uit de 98 gemeenten met 35.000 of meer inwoners in het onderzoek betrokken⁸. Uit 140 van de in totaal 165 in het onderzoek betrokken gemeenten werden één of meer formulieren geretourneerd.

De 698 verzonden vragenformulieren leverden, na een herinnering, 262 voor verdere verwerking geschikte formulieren op (geschoonde respons van 37,5%). De antwoorden van de respondenten worden hier anoniem gepresenteerd. Bij de vragen omtrent de mate waarin zij de diverse genoemde prestatiebeoordelingscriteria in de beschouwing betrekken, konden de respondenten hun antwoorden weergeven met behulp van een vijfpuntsschaal.

Bij twee van de in de vragenlijst opgenomen presta-

tatiebeoordelingscriteria traden significante verschillen op in de antwoorden van wethouders die binnen de in eerste instantie gestelde termijn hun formulier retourneerden en degenen die dit pas deden na een herinnering⁹. Het betrof de criteria 'aantal klachten van burgers, bedrijven, en dergelijke over de dienst/sector van de directeur' en 'efficiëntie van de dienst'. Deze criteria, die overigens beide niet behoorden tot de zeven criteria die de respondenten gemiddeld genomen het belangrijkste achtten (zie tabel 3, p. 462), blijven hier verder buiten beschouwing.

5 Uitkomsten van het praktijkonderzoek

De enquête werd ingevuld door 262 wethouders. Hiervan was ruim eenderde afkomstig uit gemeenten met tussen de 20.000 en 35.000 inwoners, bijna eenderde uit gemeenten met 35.000 < 70.000 inwoners en ook bijna eenderde uit gemeenten met ≥ 70.000 inwoners. De respondenten waren vrijwel gelijkelijk gespreid over de ten tijde van de enquête belangrijkste (groepen van) politieke partijen in de betrokken gemeenten, CDA, PvdA, VVD en 'overige' (zie verder voor de karakteristieken van de respondenten: Ter Bogt, 2001 en 2002).

Prestatiebeoordeling en functioneringsgesprekken

Prestatiebeoordeling van individuen kan formeel vorm krijgen via functionerings- en beoordelingsgesprekken. Tijdens die gesprekken kunnen onder meer diverse aspecten van het functioneren van een ambtelijk manager aan de orde komen. De uitkomst van deze gesprekken kan gevolgen hebben voor de beloning of de toekomstige loopbaan van de manager. Soms, zo bleek uit de eerder gehouden interviews, kunnen deze gesprekken leiden tot het gedwongen vertrek van managers (zie Ter Bogt, 1999, pp. 677-678). Het formele voortouw voor de gesprekken met de topambtenaren berust dikwijls bij de gemeentesecretaris (zie ook Ter Bogt, 1999, p. 677). Wethouders zijn soms persoonlijk bij de gesprekken aanwezig (directe inbreng). Als zij niet persoonlijk aanwezig zijn bij het gesprek, kunnen zij dikwijls tevoren hun oordeel schriftelijk of mondeling kenbaar maken bij degene die het gesprek voert (indirecte inbreng).

Tabel 1 (zie p. 460) geeft een beeld van de mate waarin in de gemeenten van de respondenten met enige regelmaat functioneringsgesprekken met ambtelijke (top)-managers plaatsvinden, alsmede van de rol van de wethouders daarbij. Tijdens deze gesprekken kunnen, naast andere onderwerpen, het functioneren en de prestaties van de betrokken manager aan de orde komen.

Tabel 1. Functioneringsgesprekken met ambtelijke topmanagers en betrokkenheid van wethouder daarbij

	aantal (n)	ja	nee	weet niet
Vinden in uw gemeenten met enige regelmaat (bijvoorbeeld één keer per jaar) functioneringsgesprekken plaats met ambtelijke topmanagers?	261	226	25	10
Bent u als wethouder direct of indirect – bijvoorbeeld door uw oordelen over de manager kenbaar te maken bij degene die de functioneringsgesprekken voert, zoals de gemeentesecretaris of burgemeester – betrokken bij de functioneringsgesprekken?	244	150	94	-

Uit de gegevens in tabel 1 blijkt dat de gemeenten van de meeste respondenten functioneringsgesprekken hielden met topmanagers. Dat duidt op een in elk geval formeel bestaand streven tot zakelijke beoordeling van het functioneren en de prestaties. Bovendien speelden de meeste wethouders direct of indirect een rol bij deze gesprekken.

Verder lieten vrij veel wethouders buiten deze gesprekken om soms op informele wijze aan de ambtelijke managers weten hoe zij oordeelden over hun prestaties. Op de vraag 'maakt u, afgezien van de functioneringsgesprekken, uw oordeel over de manager op informele wijze aan hem/haar kenbaar?', werden namelijk de volgende reacties gegeven¹⁰:

- 176 respondenten gaven aan dat zij af en toe op hoofdlijnen een oordeel gaven;
- 68 respondenten stelden dat ze dit vooral deden als ze ergens zeer tevreden over waren;
- 75 respondenten deden dit vooral als ze ergens zeer ontevreden over waren;
- 17 respondenten stelden dat ze dit vrijwel nooit deden.

Uit deze reacties komt naar voren dat de wethouders niet alleen oordeelden over het functioneren als zij erg ontevreden waren over de manager, maar eveneens wanneer zij tevreden waren. Er zijn maar weinig wethouders die vrijwel nooit iets zeggen over de prestaties van de manager.

Beoordelingscriteria

De enquête bevatte enkele vragen met betrekking tot de criteria op grond waarvan de wethouders het functioneren en de prestaties van hun ambtelijke topmanagers beoordelen. Deze vragen waren van belang om een beeld te krijgen van de criteria die wethouders benadrukken bij de prestatiebeoordeling, wat vervolgens een indruk kan geven van de gehanteerde beoordelingsstijl. Zoals al werd vermeld, kwam uit het eerder verrichte case-onderzoek naar voren dat de wethouders in feite een brede invulling gaven aan het

begrip prestatie (Ter Bogt, 1999). Het ging naar hun oordeel dikwijls niet alleen om concrete en kwantitatief meetbare activiteiten en outputs, maar ook om de werkwijzen en het functioneren van managers en de indrukken die de wethouders hiervan hadden. In de enquête zijn dergelijke prestatieaspecten ook in de beschouwing betrokken.

In de eerste plaats werd de geënquêteerden gevraagd naar de twee factoren of criteria die zij het belangrijkste achtten bij het beoordelen van de ambtelijke topmanagers¹¹. Omdat het hier ging om een open vraag, varieerden de formuleringen die respondenten kozen. Toch konden uit de reacties op vrij eenduidige wijze enige groepen van inhoudelijk gezien sterk overeenkomstige criteria worden gedestilleerd¹². Slechts weinig genoemde, of cryptisch weergegeven criteria zijn samengevoegd tot de categorie 'overige'.

De in tabel 2 weergegeven groepen van overeenkomstige criteria zijn te beschouwen als vrij brede en globale beoordelingscriteria, die elkaar gedeeltelijk overlappen en onderling met elkaar kunnen samenhangen. Al kan de indeling van de door wethouders geformuleerde criteria in een groep soms arbitrair zijn, dat tast het algehele beeld dat tabel 2 geeft niet wezenlijk aan.

Het beeld dat uit tabel 2 naar voren komt, duidt erop dat de meeste wethouders de ambtelijke topmanagers vrij breed beoordeelden en niet in de eerste plaats op basis van productie-, kosten- en efficiëntiegegevens. De accenten die de wethouders leggen, reiken aanzienlijk verder dan de criteria die de nadruk krijgen in de budgetgestuurde en ook dan die in de effectbewuste stijl (zie paragraaf 3). In een ander deel van de enquête gaven veel wethouders aan dat zij in het algemeen de concrete prestatie-informatie in planning- en controldocumenten beperkt gebruiken, zelfs als deze documenten veel prestatiegegevens bevatten (zie daarvoor Ter Bogt, 2001, p. 528).

De meeste van de in tabel 2 genoemde beoordelingscriteria hebben niet zozeer betrekking op concrete

input- en outputresultaten, zijn vrij algemeen van aard en moeilijk 'objectief' te meten. Bij diverse criteria zou het vooral kunnen gaan om de persoonlijke indrukken die de wethouder ervan heeft. De wethouders legden bijvoorbeeld grote nadruk op moeilijk meetbare aspecten als de managementkwaliteiten, resultaatgerichtheid, deskundigheid, de sturing en organisatie van de dienst, het hebben van een goede politieke antenne, het kunnen meedenken met de wethouder, loyaliteit, integriteit en openheid.

Na de open vraag over de twee belangrijkste beoordelingscriteria volgde een vraag waarbij de wethouders een voorgestructureerde lijst van beoordelingscriteria werd voorgelegd (zie bijlage 1). Deze criteria – elkaar weer gedeeltelijk overlappend en soms onderling samenhangend – werden ontleend aan de eerder gehouden interviews en de voor de overheidssector ontwikkelde prestatiebeoordelingsstijlen. Bij elk van de achttien criteria in de lijst (waarvan er twee vervielen, zoals eerder vermeld) konden de respondenten via een vijfpuntsschaal aangeven welk gewicht zij eraan toekenden bij de prestatiebeoordeling.

De respondenten bleken geneigd aan elk beoordelingscriterium een zeker belang toe te kennen. Hier kan meespelen dat zij niet openlijk wilden aangeven een criterium onbelangrijk te vinden. In elk geval kozen de meeste wethouders voor bijna alle criteria tenminste het midden van de vijfpuntsschaal, zodat

de spreiding in antwoorden vrij beperkt was (zie ook de standaarddeviaties in tabel 3, p. 462). Toch werden enkele accentverschillen zichtbaar.

In de eerste plaats is nagegaan in hoeverre factoranalyse een beeld gaf van de achterliggende factoren ('dimensies') die een rol spelen bij de prestatiebeoordeling en in de accentverschillen die wethouders hierbij leggen. De zes factoren die in de analyse werden onderscheiden, zijn als volgt te interpreteren (zie ook bijlage 2):

- 1 initiatief, visie en resultaat;
- 2 persoonlijke verhoudingen en dienstbaarheid;
- 3 beheersing financiën;
- 4 extern imago en nakomen van afgesproken prestaties;
- 5 externe contacten;
- 6 functioneren van de eigen organisatie.

De zes factoren geven een indruk van de belangrijkste dimensies die schuilgaan achter de reacties van de wethouders op de zestien criteria. De factoren 1, 2 en 6 sluiten nauw aan bij de criteria die de wethouders benadrukten in de tabellen 2 en 3. De verklarende waarde van de zes factoren is echter beperkt (zie bijlage 2, p. 467).

Tabel 3 geeft een beeld van de zeven criteria waaraan de respondenten gemiddeld genomen het zwaarste gewicht toekenden (dat wil zeggen: die de hoogste gemiddelde waarde hadden) bij de prestatiebeoordeling van de topmanagers. De verschillende criteria

Tabel 2. Door wethouders zelf aangegeven belangrijke beoordelingscriteria

Criterium	aantal keren genoemd		
	als eerste criterium	als tweede criterium	in totaal
Managementkwaliteiten; goede aansturing en organisatie van de dienst of afdeling; goed management; oog voor goede bedrijfsvoering; motiveren medewerkers	66	30	96
Doelgerichtheid; resultaatgerichtheid; afspraken nakomen; planning naleven; geplande output realiseren; goede prestaties realiseren	48	36	84
Bestuurlijk en politiek gevoel; inspelen op politieke behoefte; goede bestuurlijke antenne hebben; kunnen meedenken met bestuurder	30	49	79
Openheid; goede communicatie; contacten met burgers, gemeenteraad, medewerkers, bestuur en samenleving; goede informatievoorziening; sociaal vaardig	21	31	52
Deskundigheid; kwaliteit advies en producten; kennis en inzicht; vakkennis	26	23	49
Loyaliteit; coöperatieve houding; integriteit; betrouwbaarheid	17	13	30
Initiatief nemen; visie tonen; anticiperen op ontwikkelingen	11	13	24
Integraal denken/werken; integraliteit van voorstellen	5	16	21
Overige	24	35	59
Niet ingevuld ('missing')	14	16	30
Totaal	262	262	524

zijn in tabel 3 vermeld op basis van een aflopend gemiddeld gewicht dat eraan werd toegekend. Bij de niet in tabel 3 vermelde criteria – die dus volgens de wethouders minder zwaar meewogen bij de prestatiebeoordeling – ging het om bijvoorbeeld kostenbewustzijn, goede contacten met ondergeschikten, burgers en bedrijven en de wethouder, werken binnen het financiële budget, realisatie van de in de begroting vermelde prestaties, naleving van regels en procedures en de berichtgeving over de directeur en de dienst in de media¹³.

Aan de tabellen 2 en 3 lagen verschillende vraagstellingen ten grondslag. Een voorzichtige vergelijking van de inhoud ervan kan echter een indruk opleveren van de overeenkomsten en verschillen tussen beide tabellen in de accenten die wethouders leggen. De minder belangrijk geachte criteria zijn niet opgenomen in de tabellen. De wethouders vonden dus alle in de tabellen 2 en 3 genoemde aspecten relatief belangrijk. Enkele aspecten krijgen evenwel een extra accent. Resultaatgerichtheid en 'gevoel voor de politiek' krijgen zowel in tabel 2 als tabel 3 sterk de nadruk. Het criterium 'coöperatieve houding' heeft in beide tabellen een vergelijkbare positie: belangrijk, maar toch enigszins op het tweede of derde plan. Daarnaast zijn er enkele nuanceverschillen. Zo krijgt 'interne organisatie van de dienst/managementkwaliteiten' in tabel 3 een minder zwaar accent dan in tabel 2. Omgekeerd krijgen het tonen van initiatief en het vroegtijdig voorzien van nieuwe ontwikkelingen (samengevoegd

in tabel 2), in tabel 3 juist een wat zwaarder accent. De goede contacten/communicatie, die in tabel 2 vrij belangrijk zijn, komen vanwege een relatief lage score niet voor in tabel 3. Dit criterium hangt echter vrij nauw samen met het criterium 'coöperatieve houding'¹⁴. Bij dit alles moet overigens in het oog worden gehouden dat de gemiddelde waarden in tabel 3 slechts beperkt verschillen.

Het vrij algemene criterium 'deskundigheid' maakte geen deel uit van de voorgestructureerde lijst, evenmin als het aspect 'integraal werken'. Deze criteria kwamen minder expliciet naar voren in de eerdere interviews, misschien mede omdat 'deskundigheid' eigenlijk als een vanzelfsprekendheid werd gezien.

Er mag worden geconcludeerd dat de tabellen 2 en 3 enkele accentverschillen laten zien, maar dat ze in veel opzichten sterke overeenkomsten hebben. Aan vrijwel alle criteria die een hoofdrol zouden kunnen spelen in de faciliterende stijl (zie paragraaf 3), kennen de wethouders in de enquête ook een groot gewicht toe. De criteria kostenbewustzijn en werken binnen het financieel budget, die ook enige nadruk zouden kunnen krijgen binnen de faciliterende stijl, behoren niet tot de zeven hoogst scorende criteria in tabel 3. Ze kregen van de wethouders echter toch een 'goede middenpositie' toebedeeld¹⁵. In de factoranalyse kwam 'beheersing van de financiën' naar voren als een van de achterliggende, onderscheidende dimensies. Dergelijke financiële aspecten – belangrijk in de 'traditionele', op inputs gestuurde overheidsorganisatie (en in de budgetgestuurde beoordelingsstijl) – wer-

Tabel 3. Beoordelingscriteria uit een voorgestructureerde lijst waaraan de wethouders het grootste gewicht toekennen

Criterium	in welke mate betrokken in prestatiebeoordeling? (% van n)				
	aantal respondenten (n)	zeer sterk	vrij sterk	enigszins/nauwelijks/niet	gemiddelde (standaarddeviatie) *
Resultaatgerichtheid	257	44,0	51,0	5,1	4,39 (0,58)
Tonen van initiatief	257	37,0	55,3	7,8	4,29 (0,61)
Voelt goed aan wat ik als politicus wil en waar ik behoefte aan heb	258	34,9	57,0	8,1	4,25 (0,65)
Vroegtijdig voorzien van nieuwe en externe ontwikkelingen	257	30,4	56,4	13,2	4,16 (0,67)
Coöperatieve houding	258	24,4	63,2	12,4	4,11 (0,63)
Interne organisatie van de dienst waarvoor hij/zij verantwoordelijk is	257	28,4	55,6	16,0	4,10 (0,71)
Stimuleren van de dienst tot snel en flexibel werken	256	27,7	55,5	16,8	4,09 (0,72)

* Gemiddelde en standaarddeviatie zijn berekend op basis van de oorspronkelijke scores 1 (zeer weinig/niet) tot en met 5 (zeer sterk).

den slechts zeer weinig genoemd (in totaal vier keer) bij de door de wethouders zelf vermelde beoordelingscriteria, die de basis vormden voor tabel 2. Voor een deel is de eventuele interesse erin wellicht vervat in algemenere formuleringen als 'planning naleven'. Het financiële aspect werd dan echter niet expliciet benadrukt. Overigens gaven de wethouders in de eerder gehouden interviews aan het werken binnen de financiële budgetten te beschouwen als een belangrijke randvoorwaarde, waaraan dient te worden voldaan. Overschrijding van budgetten kan ernstige politieke gevolgen hebben voor de wethouder (Ter Bogt, 1999, p. 679).

Tot slot kan worden opgemerkt dat de wethouders gemiddeld genomen relatief weinig gewicht toekennen aan de naleving van regels en procedures (met een gemiddelde waarde van 3,42 een veertiende plaats in de lijst van zestien criteria; standaarddeviatie 0,78). Naleving van regels en procedures is ook te beschouwen als een aspect waarop traditioneel, in elk geval formeel, een zwaar accent ligt binnen overheidsorganisaties.

6 Samenvatting en conclusie

Veel Nederlandse overheidsorganisaties werken inmiddels met beoordelings- en functioneringsgesprekken, waarin onder meer de prestaties van ambtenaren worden besproken. Uit de onder 262 wethouders van grotere gemeenten gehouden enquête komt naar voren dat ook in veel gemeenten functioneringsgesprekken plaatsvinden.

Het oordeel van wethouders over de prestaties van de ambtelijke topmanagers in gemeenten komt veelal aan de orde in de functioneringsgesprekken. Hoewel veel gemeenten inmiddels formeel werken met sturing op outputs en prestatiebegrotingen, spelen de in planning- en controldocumenten beschikbare feitelijke, kwantitatieve prestatiegegevens volgens de wethouders meestal geen hoofdrol bij de prestatiebeoordeling van topambtenaren. In hoeverre een aspect als de moeilijke meetbaarheid van diverse overheidsproducten hierbij een rol speelt, laat zich op basis van de enquête niet vaststellen. In elk geval duiden de gehanteerde criteria niet op een budgetgestuurde beoordelingsstijl en evenmin op een effectbewuste stijl. De in de tabellen 2 en 3 gepresenteerde criteria, die de wethouders belangrijk achten bij de prestatiebeoordeling, zijn aanzienlijk breder, kwalitatiever en globaler dan de criteria die in de effectbewuste – laat staan de budgetgestuurde – stijl de grootste aandacht krijgen.

Bovendien leggen de wethouders slechts een beperkt accent bij 'zakelijke', concrete en/of kwantitatieve cri-

teria als de realisatie van in de begroting vermelde prestaties, het werken binnen het financiële budget en kostenbewustzijn, die van groot belang zijn in de budgetgestuurde en ook in de effectbewuste stijl. Dergelijke criteria behoren niet tot de zeven hoogst scorende criteria in tabel 3. Veel wethouders achten resultaat- en doelgerichtheid wel belangrijk, maar daarbij gaat het om een wat algemener en kwalitatiever criterium en – gezien de formuleringen die wethouders kozen (zie ook tabel 2) – waarschijnlijk eveneens om de houding van de manager. De conclusie mag dan ook zijn dat de outputgerichte sturing van gemeenten nog niet heeft geleid tot een wijze van sturing en prestatiebeoordeling door wethouders die in aanzienlijke mate berust op kwantitatieve, 'objectieve' prestatiegegevens.

Anderzijds werken zeer veel gemeenten wel met functioneringsgesprekken. Bovendien geven de wethouders aan dat zij – naast aspecten als een coöperatieve houding van de ambtenaar en 'gevoel voor de politiek' – criteria als het tonen van initiatief, het voorzien van nieuwe ontwikkelingen, deskundigheid, de interne organisatie van de dienst, een goede bedrijfsvoering en resultaatgerichtheid, ook van groot belang achten bij de prestatiebeoordeling. Daaruit mag blijken dat over het geheel genomen ook niet kan worden gesproken van een impliciete beoordelingsstijl. De wethouders gaven in de enquête aan veel gewicht toe te kennen aan aspecten die te maken hebben met het huidige en toekomstige zakelijke functioneren van de ambtelijke organisatie en de manager ervan. Dat neemt overigens niet weg dat subjectieve oordelen van wethouders bij de prestatiebeoordeling van ambtelijke topmanagers een (aanzienlijke) rol spelen. De door de wethouders zelf geformuleerde beoordelingscriteria (zoals managementkwaliteiten, afspraken nakomen, motiveren van medewerkers, bestuurlijk en politiek gevoel, openheid, loyaliteit en visie tonen; zie tabel 2) geven bijvoorbeeld de indruk dat het in allerlei gevallen kan gaan om persoonlijke, subjectieve indrukken van de wethouder en een globale beoordeling op basis van de activiteiten en de houding van de manager. Dat kan ook gelden voor in eerste instantie 'zakelijk ogende' aspecten als de goede aansturing en organisatie van de dienst, het oog hebben voor een goede bedrijfsvoering, het voorzien van nieuwe ontwikkelingen en doelgerichtheid.

De faciliterende stijl, zoals deze op basis van het eerdere case-onderzoek werd geformuleerd, legt naar verwachting nadruk op criteria als de interne organisatie van de dienst, het tonen van initiatief, het vroegtijdig voorzien van nieuwe ontwikkelingen, resultaatgerichtheid, een coöperatieve houding en het aan-

voelen van wat de politicus wil. Daarnaast kan er aandacht zijn voor bijvoorbeeld het werken binnen de financiële budgetten (zie paragraaf 3).

Al kunnen de precieze accenten variëren, de onderdelen die in de faciliterende stijl worden benadrukt, spelen volgens de wethouders inderdaad allemaal een belangrijke rol bij hun prestatiebeoordeling van ambtelijke topmanagers. Tussen subgroepen van wethouders (te onderscheiden op basis van bijvoorbeeld gemeentegrootte en portefeuille) bestaan ook geen grote verschillen. De dimensies die op basis van factoranalyse werden bepaald, hebben ook slechts een beperkt onderscheidend vermogen. Het werken binnen de budgetten geldt bij dit alles als een eis die weinig expliciet werd genoemd (zie tabel 2), maar die in het eerdere case-onderzoek en ook in de enquête toch (vrij) essentieel werd geacht en waarschijnlijk als min of meer vanzelfsprekend wordt gezien. Dit aspect verdient een wat zwaarder accent in de faciliterende stijl dan aanwezig was in de tot nu toe gehanteerde omschrijving ervan. Datzelfde geldt nog meer voor de vakinhoudelijke kennis en deskundigheid van de topmanager. Dit laatste aspect kan een voorwaarde zijn om de organisatie goed te doen functioneren, maar kreeg geen expliciete aandacht in de tot nu toe gehanteerde formulering van de faciliterende stijl.

De enquête onder de 262 wethouders geeft dus aan dat de faciliterende stijl een nog groter aantal accenten legt dan tot nu toe werd verondersteld. De omschrijving van deze stijl, die gezien de enquête door veel bestuurders in meer of minder sterke mate wordt gehanteerd, moet dan ook verder worden verbreed. Het aspect 'goede financiële beheersing' kan een nader accent krijgen als expliciete randvoorwaarde en het aspect 'inhoudelijke deskundigheid' kan worden toegevoegd aan de al eerder bepaalde kenmerken van de faciliterende stijl. Deze eerder bepaalde kenmerken waren, zoals is aangegeven in paragraaf 3, 'aandacht voor de budgetten en outputs', 'het nu en in de toekomst goed doen functioneren van de ambtelijke organisatie' en 'goed omgaan met de persoonlijke oordelen en wensen van de politieke bestuurder'. De enquête wijst niet uit hoe stringent wethouders de diverse criteria in de praktijk hanteren; daarvoor is nader onderzoek nodig. Al met al maakt het nu verrichte onderzoek echter duidelijk dat, waarschijnlijk mede door het streven naar prestatiegerichte sturing van overheidsorganisaties, 'zakelijke' aspecten veelal een rol spelen bij de prestatiebeoordeling van gemeentelijke topambtenaren door politieke bestuurders. Daarnaast geeft het onderzoek aan dat de beoordeling door de wethouders meestal niet beperkt blijft tot uitsluitend de meer zakelijke prestatieaspecten. ■

Literatuur

- Anthony, R.N. en D.W. Young, (1994), *Management Control in Nonprofit Organizations*, Irwin, Burr Ridge.
- Bartlett, A. en S. Ghoshal, (1995), Changing the Role of Top Management: Beyond Systems to People, in: *Harvard Business Review*, Vol. 73, May/June, pp. 132-142.
- Bogt, H.J. ter, (1999), Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebeoordeling bij gemeenten, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jrg. 73, nr. 12, pp. 671-683.
- Bogt, H.J. ter, (2001), Bronnen van control-informatie voor politieke bestuurders, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jrg. 75, nr. 12, pp. 525-538.
- Bogt, H.J. ter, (2001a), Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities, in: *The European Accounting Review*, Vol. 10, No. 3, pp. 612-643.
- Bogt, H.J. ter, (2002), De doelmatigheid van outputgerichte managementinformatie voor wethouders, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 16, nr. 2, pp. 114-143.
- Bogt, H.J. ter, (2002a), *Performance evaluation of professional managers by politicians*, SOM rapport, Rijksuniversiteit Groningen.
- Bordewijk, P. en H.L. Klaassen, (2000), *Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, VNG Uitgeverij, Den Haag.
- Boston, J., (2000), The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform, in: *International Public Management Journal*, Vol. 3, No. 1, pp. 23-46.
- Donabedian, B., S.M. McKinnon en W.J. Bruns, (1998), Task Characteristics, Managerial Socialization, and Media Selection, in: *Management Communication Quarterly*, Vol. 11, No. 3, pp. 372-400.
- Drury, C., (2000), *Management & Cost Accounting*, Business Press/Thomson Learning, Londen.
- Eisenburger, S., (2000), Functioneringsgesprekken in revisie, in: *Meso magazine*, jrg. 20, afl. 111, pp. 35-38.
- Emmanuel, C., D. Otley en K. Merchant, (1991), *Accounting for Management Control*, Chapman and Hall, Londen.
- Gregory, R., (2000), Getting better but feeling worse? Public sector reform in New Zealand, in: *International Public Management Journal*, Vol. 3, No. 1, pp. 107-123.
- Groot, T.L.C.M. en G.J. van Helden, (1999), *Financieel management van non-profit organisaties*, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Helden, G.J. van, (1998), *BBI in de praktijk – een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Shaker Publishing, Maastricht.
- Helden, G.J. van, (1998b), A Review of the Policy and Management Instruments Project for Municipalities in the Netherlands, in: *Financial Accountability & Management*, Vol. 14, No. 2, pp. 85-104.
- Hofstede, G., (1981), Management Control of Public and Not-for-Profit Activities, in: *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 6, No. 3, pp. 193-211.
- Hoogerwerf, A., (1995), *Politiek als evenwichtskunst*, Samsom Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Hopwood, A.G., (1972), An Empirical Study of the Role of Accounting Data in Performance Evaluation, in: *Empirical Research in Accounting – supplement bij Journal of Accounting Research*, Vol. 10, No. 1, pp. 156-182.

Hopwood, A.G., (1972a), A Reply, in: *Empirical Research in Accounting* – supplement bij *Journal of Accounting Research*, Vol. 10, No. 1, pp. 189-193.

Kaplan, R.S. en D.P. Norton, (1992), The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance, in: *Harvard Business Review*, Vol. 70, January/February, pp. 71-79.

Kuijs, J., (1996), 'Kwaliteit ambtenaren wordt politiek issue', in: *Ng-magazine*, jrg. 50, nr. 46, pp. 16-17.

Lapsley, I., (1999), Accounting and the New Public Management: Instruments of Substantive Efficiency or a Rationalising Modernity?, in: *Financial Accountability & Management*, Vol. 15, No. 3-4, pp. 201-207.

Malhotra, N.K., (1999), *Marketing Research – An Applied Orientation*, Prentice Hall, Upper Saddle River.

Merchant, K.A., (1982), The Control Function of Management, in: *Sloan Management Review*, Vol. 23, Summer, pp. 43-55.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), (2001), *Sociaal Jaarverslag 2000*, Ministerie van VWS, Den Haag (www.sociaaljaarverslag.minvws.nl).

Mintzberg, H., (1972), The Myths of MIS, in: *California Management Review*, Vol. 15, No. 1, pp. 92-97.

Mintzberg, H., (1996), Managing Government, Governing Management, in: *Harvard Business Review*, Vol. 74, No. 3, pp. 75-83.

Moret, Ernst & Young, (1997), *Tien jaar kwaliteitsverbetering bij gemeenten*, Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten, Den Haag.

Olson, O., J. Guthrie en C. Humphrey (eds.), (1998), *Global Warning! – Debating International Developments in New Public Financial Management*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.

Olson, O., C. Humphrey en J. Guthrie, (2001), Caught in an evaluatory trap: a dilemma for public services under NFPM, in: *The European Accounting Review*, Vol. 10, No. 3, pp. 505-522.

Otto, M.M., (2000), *Strategisch veranderen in politiek bestuurd organisaties*, proefschrift Vrije Universiteit, Amsterdam.

Pallot, J., (2001), Transparency in local government: antipodean initiatives, in: *The European Accounting Review*, Vol. 10, No. 3, pp. 645-660.

Perrin, B., (1998), Effective Use and Misuse of Performance Measurement, in: *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, No. 3, pp. 367-379.

Perrin, B., (1999), Performance Measurement: Does the Reality Match the Rhetoric? A Rejoinder to Bernstein and Winston, in: *American Journal of Evaluation*, Vol. 20, No. 1, pp. 101-111.

Punt, P., (1996), 'Suffig imago' te lijf in personeelsadvertenties, in: *Ng-magazine*, jrg. 50, nr. 46, pp. 27-29.

Simons, R., (2000), *Performance Measurement & Control Systems for Implementing Strategy*, Prentice Hall, Upper Saddle River.

Staw, B.M., (1990), Rationality and Justification in Organizational Life, in: L.L. Cummings en B.M. Staw (eds.), *Information and Cognition in Organizations*, JAI Press, Greenwich, pp. 53-88.

VNG Informatiecentrum/Bie, B.M.J. de, (2000), *Gids Gemeentebesturen 2000*, VNG Uitgeverij, Den Haag.

Vlaming, H., (1998), Voorbeeldig vernieuwen – Fiscus koestert tevredenheid onder werknemers, in: *PW: maandblad voor personeelswerk en arbeidsverhoudingen*, jrg. 22, nr. 16, pp. 26-28.

Weick, K.E., (1977), Enactment Processes in Organizations, in: B.M. Staw en G.M. Salancik (eds.), *New Directions in Organizational Behavior*, Str. Clair Press, Chicago, pp. 267-300.

Noten

- 1 Terzijde kan worden opgemerkt, dat chi-kwadraatanalyses van de reacties op de enquête leerden dat de verschillen tussen enkele op basis van de beschikbare gegevens te onderscheiden subgroepen van wethouders (bijvoorbeeld met uiteenlopende portefeuilles, of uit verschillende grootteklassen van gemeenten) veelal bescheiden waren. Mede daarom is de aandacht nu gericht op het algemene beeld voor de wethouders.
- 2 Zonder er hier uitgebreid op in te gaan, kan uiteraard ook de vraag worden opgeworpen in hoeverre het streven naar outputgericht en bedrijfsmatig handelen recht doet aan het soms specifieke karakter van overheidstaken en de maatschappelijke situatie waarin overheidsorganisaties en de politieke bestuurders ervan functioneren (zie bijvoorbeeld Hoogerwerf, 1995, pp. 75-79; Ter Bogt, 2002, pp. 117-119).
- 3 In de door Hopwood ontwikkelde stijlen van prestatiebeoordeling is een belangrijke rol weggelegd voor de mate waarin de prestatiebeoordeling uitsluitend gebaseerd is op bijvoorbeeld kwantitatieve gegevens over financiële budgetten en outputs. De enquête levert slechts een beperkt beeld op van de stringentheid waarmee dergelijke kwantitatieve gegevens worden gehanteerd bij de prestatiebeoordeling. Het gewicht dat een respondent toekent aan realisatie van de in de begroting vermelde prestaties en het werken binnen het financiële budget en aan andere criteria voor prestatiebeoordeling, kan er een zekere indruk van geven (zie ook bijlage 1).
- 4 De door Hopwood onderscheiden 'budget-constrained', 'profit-conscious' en 'non-accounting' stijl, werden voor de overheidssector 'vertaald' tot respectievelijk de budgetgestuurde (Engels: output-constrained), effectbewuste ('outcome-conscious') en impliciete ('implicit') stijl (Ter Bogt, 1999, p. 673; 2001a, pp. 625-626). Het gaat er bij de verschillen tussen deze drie stijlen niet zozeer om dat elk ervan aandacht zou besteden aan totaal afwijkende prestatieaspecten, maar veeleer om de mate waarin bepaalde prestatieaspecten meewegen bij de prestatiebeoordeling.
- 5 Bij efficiëntie gaat het om de inputs (bijvoorbeeld uitgedrukt in geld) die nodig zijn per eenheid output. Vergelijking van kwantitatieve gegevens over de gebudgetteerde en de werkelijk verbruikte hoeveelheid inputs per eenheid output kan een indicatie opleveren van het functioneren van de organisatie en de manager ervan.
- 6 Effecten (outcomes) zijn de uiteindelijk met de producten (outputs) teweeg te brengen resultaten. Politieke bestuurders zullen vooral geïnteresseerd zijn in deze effecten, omdat ze bijvoorbeeld een nauwe samenhang vertonen met de doelstellingen van de politicus en zijn partij en de desbetreffende overheidsorganisatie. In de praktijk is het echter vaak moeilijk om de effecten van overheidshandelen te bepalen. Daarom moet bij de effectbewuste stijl in de praktijk veelal worden teruggegrepen op financiële en outputgegevens. Daarbij wordt dan stilzwijgend verondersteld dat de outputs bijdragen aan de outcome en een goede aanwijzing geven omtrent de outcome. Informatie over budgetten en de kostprijs per eenheid product wordt mogelijkerwijs in de beschouwing betrokken omdat bijvoorbeeld een relatief hoge kostprijs of hoge uitgaven op bepaalde beleidsterreinen, belangrijke prestatie-informatie kunnen zijn bij de beoordeling van de outcomes en in het politieke afwegingsproces.
- 7 Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners hebben vaak relatief kleine organisaties met een beperkte afstand tussen wethouders en ambtena-

- ren, een vrij geringe decentralisatie en minder behoefte aan formele sturingsmiddelen, waaronder beoordelings- en functioneringsgesprekken (zie ook Moret, Ernst en Young, 1997, pp. 18-21; Van Helden, 1998a, p. 93).
- 8 Voor de goede orde: er werd geen formulier toegezonden aan wethouders die in 1999 al werden geïnterviewd en die commentaar leverden op de concept-vragenlijst.
- 9 Een Mann-Whitney toets van de in eerste instantie (juli-brief) en de pas na een herinnering (september-brief) terugontvangen enquêteformulieren gaf aan dat er op een 5% significantieniveau bij twee vragen verschillen waren in de antwoorden van de 'vroeg' en 'late' respondenten.
- 10 Bij deze vraag werd nadrukkelijk aangegeven dat de respondenten meerdere antwoorden konden aankruisen. De respondenten maakten slechts zeer beperkt gebruik van de mogelijkheid om bij deze vraag nadere gegevens toe te voegen over de informele prestatiebeoordeling en de wijze waarop en situaties waarin deze plaatsvond.
- 11 Deze 'open' vraag bood de respondent de mogelijkheid om in geheel eigen bewoordingen aan te geven welke twee prestatieaspecten hij van het grootste belang acht. Tabel 2 geeft een beeld van de reacties op de open vraag. De 'gesloten' vraag die de basis vormde voor tabel 3, stuurde de respondenten tot op zekere hoogte. De respondent kon namelijk slechts aankruisen welk belang hij toekent aan de tevoren – op basis van het eerdere case-onderzoek en de 'vertaling' van de Hopwood-stijlen – door de onderzoeker al geformuleerde prestatiecriteria (al kon de respondent één criterium toevoegen). Als beide vragen leiden tot uitkomsten die als min of meer gelijkkluidend zijn te beschouwen (zowel qua aard van de criteria als het eraan toegekende belang), mag dat worden gezien als een versterking van de conclusies omtrent de door wethouders benadrukte prestatieaspecten.
- 12 De door de wethouders aangedragen criteria en de indeling ervan werden ook beoordeeld door twee ter zake kundige collega's. Hun oordelen over de indeling kwamen voor het overgrote deel overeen met die van de onderzoeker, maar in twaalf gevallen (zes bij het eerste en zes bij het tweede criterium) werd naar aanleiding van hun commentaar de indeling gewijzigd.
- 13 Zoals al werd vermeld, bleven twee variabelen geheel buiten beschouwing, omdat de antwoorden van de 'vroeg' en 'late' respondenten van elkaar afweken.
- 14 De correlatiecoëfficiënt tussen de in de voorgestructureerde lijst opgenomen variabelen 'coöperatieve houding' en 'goede contacten met mij' bedraagt 0,47. Daarmee vertonen deze twee variabelen de op één na hoogste onderlinge samenhang binnen de zestien beschouwde variabelen uit de voorgestructureerde lijst (alleen tussen 'kostenbewustzijn' en 'werken binnen financieel budget' was de correlatie nog hoger, te weten 0,60).
- 15 Het criterium kostenbewustzijn scoorde gemiddeld 4,00 (standaarddeviatie 0,66), waarmee het qua gemiddelde waarde de achtste positie innam in de lijst van zestien criteria. Het criterium 'werken binnen het financiële budget' kreeg met een gemiddelde waarde van 3,95 (standaarddeviatie 0,71) de tiende plaats in de rangorde.

Bijlage 1

Deze bijlage bevat de oorspronkelijke, voorgestructureerde lijst van achttien beoordelingscriteria die werd voorgelegd aan de wethouders. De criteria werden ontleend aan de op de overheid toegespitste uitwerking van de Hopwood-stijlen en de eerder gehouden interviews met wethouders. De wethouders konden met behulp van een vijfpuntsschaal bij elk criterium aangeven hoe sterk zij het betrokken bij de prestatiebeoordeling.

De genoemde criteria zijn:

- a voelt goed aan wat ik als politicus wil en waaraan ik behoefte heb;
- b coöperatieve houding;
- c goede contacten met mij;
- d goede contacten met de gemeenteraad;
- e goede contacten met ondergeschikten;
- f goede contacten met burgers, bedrijven en organisaties;
- g resultaatgerichtheid;
- h aantal klachten van burgers, bedrijven, en dergelijke over de dienst/sector van de directeur;
- i stimuleren van de dienst tot snel en flexibel werken;
- j efficiëntie van de dienst;
- k vroegtijdig voorzien van nieuwe/externe ontwikkelingen;
- l tonen van initiatief;
- m naleven van regels en procedures;
- n berichtgeving over directeur/dienst in de lokale media;
- o realisatie van in de begroting vermelde prestatie-indicatoren en kengetallen;
- p werken binnen financieel budget;
- q kostenbewustzijn;
- r interne organisatie van de dienst waarvoor hij/zij verantwoordelijk is.

Twee van deze criteria (h. aantal klachten van burgers, bedrijven, en dergelijke, over de dienst/sector van de directeur; j. efficiëntie van de dienst) bleven bij de analyses buiten beschouwing, omdat er significante verschillen waren tussen de 'vroeg' en 'late' beantwoorders van de enquête.

Bijlage 2

Deze bijlage bevat enkele nadere gegevens over de factoranalyse die is toegepast op de antwoorden van de wethouders op de lijst van voorgestructureerde criteria. Zoals eerder werd aangegeven, vervielen twee criteria waardoor er zestien variabelen (criteria) in de beschouwing werden betrokken. Gekozen is voor een principal components-analyse (= common factor-analyse) en rotatie volgens de varimax-methode. Bartlett's test of sphericity leverde een chi-kwadraat op van 893,8, df 120, $p = 0,000$. De oorspronkelijke zes factoren met een initiële eigen value van meer dan 1,0 verklaarden gezamenlijk 64,6% van de variantie (zie tabel A). Gezien het bescheiden percentage van de variantie dat elk van deze zes factoren afzonderlijk verklaart (wat zeker geldt voor de factoren 2 t/m 6), is het onderscheidende vermogen van de factoren beperkt. Na rotatie liep het percentage van de variantie dat de zes factoren verklaarden terug naar slechts 45,8%. Deze teruggang is een gevolg van het feit dat is gewerkt met principal axis factoring, omdat het er hier om ging een beeld te krijgen van de onderliggende dimensies (zie bijvoorbeeld Malhotra, 1999, p. 591).

Op basis van de criteria die bij een bepaalde factor een relatief hoge factorlading (in het algemeen $> 0,4$) te zien geven, kan de factor worden benoemd (zie tabel B). Na rotatie liet factor 1 relatief hoge factorladingen zien bij de variabelen (= criteria) resultaatgerichtheid, stimuleren tot snel en flexibel werken, vroegtijdig voorzien van nieuwe/externe ontwikkelingen en tonen

van initiatief. Daarom is deze factor aangeduid met 'initiatief, visie en resultaat' (zie paragraaf 5). Bij factor 2 traden hoge factorladingen op bij de variabelen: voelt aan wat ik als politicus nodig heb, coöperatieve houding en goede contacten met mij. Bij factor 3 zijn de ladingen relatief hoog bij de variabelen: werken binnen financieel budget en kostenbewustzijn. Factor 4 is diffuus en heeft waarschijnlijk sterk een 'restkarakter'; relatief hoge ladingen hebben hier de variabelen: naleven van regels, berichtgeving over directeur/dienst in de media en realisatie van in de begroting vermelde prestaties en kengetallen. Bij factor 5 scoren de variabelen goede contacten met de gemeenteraad en goede contacten met burgers, bedrijven en organisaties relatief hoog, terwijl dat bij factor 6 het geval is bij de variabelen goede contacten met ondergeschikten en interne organisatie van de dienst.

Tabel A. Total Variance Explained

Factor	Initial Eigen values		
	Total	% of Variance	Cumulative %
1	4,099	25,619	25,619
2	1,708	10,674	36,292
3	1,367	8,545	44,838
4	1,148	7,173	52,010
5	1,007	6,292	58,303
6	1,001	6,256	64,559

Extraction Method: Principal Axis Factoring.

Tabel B. Rotated Factor Matrix

	Factor					
	1	2	3	4	5	6
Voelt aan wat ik als politicus nodig heb	9,906E-02	,543	-2,955E-02	,158	-2,689E-02	1,693E-02
Coöperatieve houding	,117	,592	4,973E-02	-3,580E-02	7,705E-02	,136
Goede contacten met mij	-2,150E-02	,730	,174	8,394E-02	,195	,138
Goede contacten met gemeenteraad	5,125E-02	,323	,196	4,760E-02	,426	9,977E-02
Goede contacten met ondergeschikten	,123	,270	8,811E-02	2,442E-02	,236	,722
Goede contacten met burgers, bedrijven en organisaties	,182	5,559E-02	4,989E-02	,121	,695	7,875E-02
Resultaatgerichtheid	,421	1,107E-02	4,102E-02	9,783E-02	,180	,137
Stimuleren snel en flexibel werken	,468	2,560E-02	,143	2,959E-02	1,212E-02	,276
Vroegtijdig voorzien nieuwe/ext. ontwikkelingen	,691	7,601E-02	,200	,131	-4,833E-03	-7,803E-02
Tonen van initiatief	,599	,152	,128	-1,029E-03	,162	9,994E-02
Naleven van regels en dergelijke	,259	,106	,270	,391	5,668E-02	-6,703E-03
Berichtgeving over directeur/dienst in media	-3,611E-03	6,338E-02	9,433E-02	,772	,167	5,396E-02
Realisatie in begroting vermelde prestaties en kengetallen	,262	,150	,314	,445	-4,819E-02	,159
Werken binnen financieel budget	,197	4,430E-02	,838	,186	4,635E-02	,159
Kostenbewustzijn	,224	,105	,599	,144	,176	3,030E-02
Interne organisatie van dienst	,287	9,187E-02	8,828E-02	,132	-2,431E-02	,348

Extraction Method: Principal Axis Factoring. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a Rotation converged in 7 iterations.